



Perlindungan Hukum Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah di Kendari

INFO PENULIS INFO ARTIKEL

Sri Khayati ISSN: 2808-1307
Universitas Sulawesi Tenggara Vol. 2, No. 2, Agustus 2022
srikhayati65@gmail.com <http://jurnal.ardenjaya.com/index.php/ajsh>
+6281341506718

© 2022 Arden Jaya Publisher All rights reserved

Saran Penulisan Referensi:

Khayati, S. (2022). Perlindungan Hukum Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah di Kendari. *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora*, 2(2), 76-88.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kebijakan teoritis dalam industrilisasi dan perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah. Penelitian ini bersifat yuridis normative yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif, yaitu norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, yang terdiri dari Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peratran Menteri Negara/ Kepala Bsdan Pertsnahan Nasional, Keputusan Menteri dan Keputusan Pengadilan bahwa fungsi sosial hak milik atas tanah dianggap menjadi dua kepentingan yakni kepentingan individu pemilik tanah dan kepentingan di luar individu pemilik tanah. Munculnya pembangunan industri melahirkan perubahan-perubahan yang ada gilirannya menentukan eksistensi fungsi sosial hak milik atas tanah. Fungsi sosial yang diidealkan dalam normatif aktualisasinya sangat ditentukan oleh perubahan sosial yang terjadi. Sosial-kultural yang semakin majemuk dan heterogen menentukan aktualisasi fungsi sosial tersebut. Fungsi sosial sebagai nilai, berkembang dan berubah berbeda dari satu tempat ke tempat lain, dari waktu ke waktu dan dari kelompok manusia satu kepada kelompok manusia yang lain. Fungsi sosial dipahami berdasar keajengan (regularities, nomos) atau keseregaman (uniformities), bukan sebagai norma positif dan bukan sebagai keharusan-keharusan semata. Jadi fungsi sosial dipahami bukan dalam tataran idealnya melainkan lebih pada tataran aktualnya sebagai realitas yang teramati. Jadi penguasaan dan penggunaan tanah dalam masyarakat yang pada hakikatnya merupakan produk dari bekerjanya berbagai faktor yang saling berinteraksi, yaitu, dinamika internal, intervensi pemerintah dengan berbagai kebijakan.

Kata Kunci: *Perlindungan Hukum, Fungsi Sosial, Hak Milik Atas Tanah.*

Abstract

This study aims to find out how the theoretical policies in industrialization and changes in the social function of land ownership rights are juridical. namely the legal norms contained in the laws and regulations in the land sector, which consist of Laws, Government Regulations, Presidential Regulations, Presidential Decrees, Regulations of the State Minister/Head of National Land Agency, Ministerial Decrees and Court Decisions that the social function of rights Ownership of land is considered to be of two interests, namely the interests of individual land owners and interests outside the individual land owners. The emergence of industrial development gave birth to changes which in turn determined the existence of the social function of property rights on land. The idealized social function in its normative actualization is largely determined by the social changes that occur. The increasingly diverse and heterogeneous socio-cultural determines the actualization of these social functions. The social function as a value develops and changes differently from one place to another, from time to time and from one human group to another. Social function is understood based on regularities (regularities, *nomos*) or uniformities (uniformities), not as positive norms and not as mere imperatives. So social function is understood not at the ideal level but rather at the actual level as an observed reality. So the control and use of land in the community which is essentially a product of the work of various interacting factors, namely, internal dynamics, government intervention with various policies..

Keywords: Legal Protection, Social Functions, Land Ownership

A. Pendahuluan

Modernisasi dan pertumbuhan ekonomi saat ini sebagai pemacu pertumbuhan ekonomi yang sangat pesat. Sepanjang era kekuasaan rezim orde baru kebijakan pembangunan nasional amat menekankan strategi pertumbuhan yang secara implisit merupakan kebijakan ekonomi yang berparadigma modernisasi, yang pada gilirannya akan mengandalkan peran industri dan industrialisasi sebagai jalan untuk percepatan tingkat pertumbuhan produk dan pendapatan nasioanl (Veeger, 1993). Berbeda dengan strategi kerakyatan ialah strategi yang akan mengandalkan diri pada pentingnya memberdayakan kemampuan warga dan pentingnya pengembangan modal sosial, strategi pertumbuhan akan berkonsekuensi pada penekanan pentingnya peran pejabat kekuasaan Negara untuk ikut melibatkan diri dalam proses industrialisasi.

Apabila dilihat baik-baik sampai saat ini Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 tidak sedikitpun berubah atau diubah, tetapi konteks-konteksnya telah berubah. Konsep sosial ikut berubah, oleh karenanya penulis tertarik untuk meneliti tentang Perlindungan Perubahan Sosial Hak Milik Atas Tanah di Kendari di sebabkan pembangunan mengarah ke fungsinya yang baru sebagai pemacu pertumbuhan ekonomi lewat industrialisasi. Konsep fungsi sosial tanah kini dimaknakan sebagai dasar pembenaran pemerintah untuk membebaskan lahan-lahan milik warga. Yang semula didayagunakan untuk pertanian rakyat ini dialokasikan guna pembangunan pabrik-pabrik, ruko. Tanah-tanah lahan yang semula tak tersentuh ekonomi kapitalis modern kini telah mengalami transformasi.

Melibatkan diri dalam proses modernisasi dan industrialisasi seperti itu, undang-undang telah pula membukakan kesempatan luas kepada para pejabat kekuasaan Negara untuk memfasilitasi para pelaku industri dan mengontrol proses-proses pengambilan alih hak-hak milik para pemilik tanah untuk kepentingan industri, dengan dalih untuk kepentingan umum dan bahwa hak milik padda masa lalu, kini kepemilikan atas tanah tidak lagi bersifat mutlak. Industrialisasi dengan keterlibatan pemerintah sepanjang proses telah menyebabkan pemilik hak ataa tanah lebih bertendesi ke faktanya sebagai kewajiban rakyat untuk membantu usaha pembangunan dengan melepaskan lahanya sewaktu-waktu demi kepentingan nasional.

Sekalipun para pemilik tanah yang dibebani kewajiban untuk melepaskan hak atas tanah lahannya akan memperoleh ganti rugi yang dijanjikan layak, namun demikian sampai sekarang standar yang jelas tentang harga yang layak belum pernah ditetapkan. Segala sesuatunya akan ditentukan oleh hasil musyawarahnya antar pemilik dan pendiri pabrik atau ruko yang memerlukan lahan. Apabila musyarah dilangsungkan secara fair, maka harga pasar atau harga

menurut Nilai Jual Objek Pajak itulah yang mestinya dipegang sebagai patokan. Akan tetapi dalam kenyataan perundingan acapkali berjalan dengan posisi masing-masing yang tak seimbang, besarnya ganti rugi yang diberikan kepada mereka dianggap tidak sesuai dan merugikan pemilik tanah.

Disadari atau tidak industrialisasi yang selama ini dijalankan di Indonesia lebih banyak ditempuh melalui kebijakan pembangunan. Industrialisasi ditempatkan sebagai prioritas pembangunan nasional. Pendapat-pendapat tersebut tidak semuanya benar bahkan lebih bersifat pelecehan namun sedikit kebenarannya bila direfleksikan dari GBHN Orde Baru yang menempatkan pembangunan industri sebagai tulang punggung industrialisasi. Dalam GBHN, TAP MPR NO. II/MPR/1998, angka IV.A.4a yakni :

Kondisi pembangunan industri dianggap telah dapat memperkuat perekonomian nasional dengan berkembangnya keterkaitan yang kuat dan saling mendukung antar sektor pembangunan lainnya. Sektor industri nasional dianggap lebih mampu menggunakan rancang bangun, rekayasa dan kontruksi serta memanfaatkan barang dan jasa buatan dalam negeri. Disisi lain telah diakui pula bahwa daya saing dan ketahanan industri yang tinggi serta nilai tambah yang memadai belum sepenuhnya tercapai. Kandungan lokal produk barang dan jasa masih rendah, ketergantungan akan bahan baku impor masih tinggi serta penyebaran industri ke seluruh wilayah khususnya di kawasan timur Indonesia belum merata.

Industrialisasi melahirkan perubahan sosial yang menyangkut sistem nilai, norma, perilaku, organisasi, lembaga sosial, stratifikasi, kekuasaan, interaksi sosial dan sebagainya. Industrialisasi berpengaruh terhadap kepemilikan dan pola penguasaan tanah, intensitas transaksi tanah, pola hubungan kerja dan pendapatan pertanian pedesaan. Hadirnya berbagai industri di berbagai lokasi melahirkan komunitas warga yang demikian terdapat keterkaitan yang intensif dengan tanah. Salah satu keterkaitan dalam bentuk pembebasan tanah, sehingga kebutuhan tanah meningkat. Di komunitas ini pembebasan tanah tak terhindarkan, sebab pembangunan industri selalu didahului tahap pembebasan tanah. Dan itu meliputi tanah milik warga yang semula terbatas untuk pertanian, bahkan semula tanah tersebut tidak tersentuh kegiatan ekonomi modern. Banyaknya pembebasan tanah, pemilik tanah menjadi terbangun dan menyadari pentingnya nilai ekonomi tanah. Oleh pemilik tanah menjadi lebih dimaknai sebagai sumber perolehan uang dan sarana memperoleh keuntungan pribadi. Fenomena semacam ini mengindikasikan terjadinya perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah, sehingga perubahan ke fungsi individual dan tanah tidak lagi dipandang dalam fungsi sosialnya.

Di masyarakat, terindikasi bahwa pembebasan tanah merupakan sumber akumulasi baru. Melalui pembebasan tanah, dimungkinkan para pemimpin desa/Lurah setempat mencari komisi sebagai perantara. Fungsi sosial hak milik atas tanah yang diidealkan dalam normatif-positivistik, eksistensinya berhadapan dengan realitas yang aktual dan inherent dengan masyarakatnya. Fungsi sosial hak milik atas tanah dalam normatif aktualisasinya menjadi berorientasi pada kebenaran kontekstual dimana tanah tersebut berada, bukan tekstual sebagaimana dalam normatifnya.

Pasal 6 UUPA 1960 memuat pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah dalam konsepsi yang mendasari hukum tanah positif, sebagai norma positif seharusnya (*das sollen*) harus diterima dan diterapkan begitu saja (*taken for granted*). Penjelasan pasal tersebut menyebutkan bahwa tidak hanya hak milik yang mempunyai fungsi sosial, melainkan semua hak atas tanah. Pasal ini merumuskan secara singkat hak-hak perorangan atas tanah menurut konsepsi hukum tanah nasional yang hakikatnya adalah konsepsi hukum adat.

Menurut konsepsi hukum adat semua hak atas tanah bukan hanya berisikan kewenangan melainkan juga kewajiban untuk memanfaatkannya (Harsono, 1999). penguasaan atas semua tanah oleh Negara, diartikan sebagai pemberian wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat Indonesia. Konsekuensinya Negara berhak campur tangan di sektor agraria sehingga setiap hak atas tanah tidak terlepas dari hak menguasai Negara. Demi kepentingan nasional misalnya, Negara dapat mengendalikan.

Hak menguasai Negara bermula dari konsep teritorialitas yang berkembang sebagai tradisi hukum barat sejak abad XII. Pada abad ini kesadaran nasional mulai bangkit di Negara-negara barat, kemudian melahirkan komunitas-komunitas Politik (Wignjosoebroto, 2008). Konsep-konsep yang menebal sebagai paradigma kehidupan publik dan tradisi hukum pertanahan barat tersebut, menjadi dasar pembenaran berlakunya peraturan perundang-undangan tentang pendayagunaan tanah di Indonesia pada zaman kolonial sebagaimana dikenal dalam Agrarische

wet jo. Agrarische Besluit, 1870. Disadari atau tidak, konsep ini terus berlaku untuk mendasari legalitas peraturan perundang-undangan pertanahan dan praktik pelaksanaannya di Era pascakolonial di Indonesia, yakni konsep hukum barat, hak atas tanah pertanian tidak tercipta sebagai bagian dari hak asli bawaan manusia pembuka dan penggarapannya melainkan terwujud sebagai hak yang diperoleh karena pemberian dan pengakuan Negara (wignjosoebroto, 2008).

Pembangunan sering diartikan tidak sekedar maknanya sebagai program atau kebijakan umum melainkan sebuah ideologi yang menuntun pembangunan. Apabila tanah dibutuhkan untuk pembangunan, maka tanah yang ada di kawasan Negara telah terkontrol bahkan dapat beralih ke penguasaan Negara untuk kepentingan pembangunan. Hukum pertanahan yang dikuasai oleh paradigma teritorialitas dan dikuati ideologi pemerintah atau pembangunan menyebabkan hukum pertanahan yang ada menjadi sulit bersifat positif pemerintah atau pembangunan lebih bersifat ke waktunya yang etatis sehingga melalui melahirkan marjinalisasi petani tradisional para pemilik tanah.

Fungsi sosial sebagai salah satu landasan hukum menguasai Negara atas tanah, semakin memperkuat posisi Negara ke arah pencarian tanah-tanah untuk kepentingan pembangunan termasuk untuk industri. Konsekuensinya, marjinalisasi pemilik tanah berlangsung terus. Uang, politik dan kekuasaan serta alasan demi kepentingan umum menyebabkan kian mudahnya pemilik tanah terusik dari tanah Mereka sendiri. Oleh karena itu penulis menjadi tertarik tentang penting fungsi sosial perlu dikaji dalam rangka pemikiran teoritis yang akan datang menuju perlindungan hak milik atas tanah yang lebih berkeadilan.

Dikukuh bahwa fungsi sosial hak milik atas tanah dianggap menjadi dua kepentingan yakni kepentingan individu pemilik tanah dan kepentingan di luar individu pemilik tanah. Munculnya pembangunan industri melahirkan perubahan-perubahan yang ada gilirannya menentukan eksistensi fungsi sosial hak milik atas tanah. Fungsi sosial yang diidealkan dalam normatif aktualisasinya sangat ditentukan oleh perubahan sosial yang terjadi. Sosio-kultural yang semakin majemuk dan heterogen menentukan aktualisasi fungsi sosial tersebut. Fungsi sosial sebagai nilai, berkembang dan berubah berbeda dari satu tempat ke tempat lain, dari waktu ke waktu dan dari kelompok manusia yang satu kepada kelompok manusia yang lain. Fungsi sosial dipahami berdasar keajengan (*regularities, nomos*) atau keseragaman (*uniformities*), bukan sebagai norma positif dan bukan sebagai keharusan-keharusan semata. Jadi fungsi sosial dipahami bukan dalam tataran idealnya melainkan lebih pada tataran aktualnya sebagai realitas yang teramati.

Terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi hukum dipatuhi atau tidak dipatuhi. Misalnya karena takut sanksi, kepentingan terjamin bahkan mungkin karena merasa hukum yang berlaku sesuai dengan nilai-nilai atau sikap hukum seseorang/warga masyarakat (soekanto, 1988). Dalam konteks tanah Gunawan Wiradi menyebutkan adanya kondisi objektif mengenai kepemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah dalam masyarakat yang pada hakikatnya merupakan produk dari bekerjanya berbagai faktor yang saling berinteraksi, yaitu dinamika internal, intervensi pemerintah dengan berbagai kebijakan, pengaruh faktor eksternal, perubahan kondisi ekonomi, politik (Wiradi, 2000). Oleh karena perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah merupakan bagian dari perubahan sosial yang menyangkut nilai-nilai/pandangan warga masyarakat tentang tanah.

Perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah mengikuti dinamika proses yang mengalami bersamaan dengan meningkatnya kebutuhan tanah sehingga menyebabkan masuknya ekonomi uang. Uang menghapuskan ikatan sosial antar individu dan menjadikan individu dapat memperoleh kekuatan yang luas dan membuat kelas dominan menjadi tidak teridentifikasi. Ekonomi uang menjamin pemenuhan kebutuhan individu sehingga materi mendominasi setiap aspek masyarakat (Chadhoke, 1995).

Pada waktu terjadi campur tangan hukum melalui tindakan normatif oleh kekuasaan publik, eksistensi fungsi sosial hak milik atas tanah mengalami gangguan. Terlebih campur tangan kekuasaan publik tersebut sangat kuat, sehingga penafsiran penguasa berbeda dengan penafsiran warga masyarakat. Posisi Narga yang begitu dominan, menempatkan kepentingan pemilik tanah berada di bawah kepentingan Negara, kepentingan umum, kepentingan pembangunan bahkan kepentingan lain yang menunjang pembangunan nasional. Kelanjutannya terjadi ketidakadilan yakni tidak terjaminnya kepentingan individu pemilik tanah. Pemilikan pribadi atas tanah terjerat oleh hak-hak kolektif dan pemilikan pribadi seakan-akan terkurung dalam penguasaan kolektif (Tjonronegoro, 1984). Perlindungan kepentingan individu pemilik

tanah menjadi berkurang, bahkan dapat hilang sama sekali dan bergeser pada kelompok-kelompok tertentu yaitu pengusaha industri.

Pada hakikatnya aktualisasi fungsi sosial hak milik atas tanah merupakan aktualisasi ide-ide hukum yang abstrak menjadi kenyataan. Disamping merupakan hak yang berarti mengandung fungsi fasilitas, fungsi sosial hak milik atas tanah juga mengandung kewajiban yang berarti sebagai fungsi kontrol terhadap pemilik tanah.

Terdapat berbagai kewajiban yang harus diaktualkan pemilik tanah sebagai berikut :

1. Kewajiban untuk menggunakan tanah miliknya sesuai dengan keadaan tanahnya, sifat dan tujuan pemberian haknya sehingga pemilik tidak diperbolehkan menelantarkan tanahnya;
2. Kewajiban untuk menggunakan atau memanfaatkan tanah miliknya secara sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan oleh pemerintah;
3. Kewajiban untuk menggunakan atau memanfaatkan tanah miliknya secara berkeimbangan antara kepentingan individualnya sebagai pemilik dengan kepentingan di luarnya yakni kepentingan masyarakat;
4. Kewajiban bagi pemilik tanah untuk menganggap tanah miliknya bukan sebagai barang komoditas perdagangan sehingga wajib untuk menjadikan tanahnya bukan sebagai objek spekulasi.

Secara hakiki hak milik dapat dilihat sebagai dasar perkembangan pribadi. Istilah milik menjelaskan suatu konsep yang lebih pasti dan lebih mendekati pengertian harta mutlak dalam pengertian modern (Munzer, 1990). Hak milik atas tanah merupakan salah satu unsur penting dalam persoalan keadilan, sehingga keadilan selalu berkaitan erat dengan jaminan hak milik pribadi. Disamping menjamin hak milik pribadi yakni menjaga agar orang tidak saling merugikan satu sama lain, maka fungsi kedua dari keadilan yakni mengarahkan manusia untuk menggunakan hak milik bersama demi kepentingan bersama dan hak milik pribadi demi kepentingan mereka masing-masing.

Melalui perspektif struktural fungsional untuk dapat dipahami masyarakat sebagai sistem sosial yang terdiri atas bagian-bagian atau unsur-unsur yang berkaitan satu sama lain dan fungsional dalam keseimbangan. Segala pranata yang ada dalam masyarakat tertentu memiliki sifat fungsional terhadap yang lain. Suatu pranata dapat dipertahankan apabila fungsional terhadap yang lain dan sebaliknya tidak dipertahankan, bahkan ditolak bila pranata tersebut menjadi tidak fungsional. Terdapat sejumlah temuan yang membuktikan benar terjadi perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah (Yusriyadi, 2003). Perubahannya menuju ke fungsional pribadi sehingga pemilikan tanah di kalangan warga masyarakat tidak lagi berorientasi pada fungsi sosial. Pembangunan berbagai industri selalu menghadirkan berbagai permasalahan, misalnya pengadaan tanah milik warga yang dikenal dengan istilah pembebasan tanah. Pembebasan tanah untuk pembangunan industri di kalangan warga masyarakat menjadi semakin sulit, di satu pihak, tanah merupakan kebutuhan yang harus ada untuk pembangunan industri sementara di pihak lain persediaan tanah sangat terbatas. Sulitnya pembebasan tanah oleh pemilik, menandai perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah ke fungsi individual, terdapat sejumlah faktor yang menjadi sebab terjadinya perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah sebagai berikut : (Yusriyadi, 2003)

- 1) Pembangunan industri di lingkungan warga masyarakat selalu menimbulkan keterkaitan dengan warga sekitar. Salah satu keterkaitan itu yakni meningkatnya kebutuhan tanah, karena pembangunan berbagai industri selalu didahului adanya tahap pembebasan;
- 2) Pembebasan tanah untuk pembangunan industri selalu menambah atau meliputi tanah-tanah milik warga masyarakat yang semula terbatas untuk usaha pertanian dan hampir tidak tersentuh oleh kegiatan ekonomi modern. Akibatnya banyak terdapat tanah yang dikonversi atau dialihfungsikan, yaitu dari yang semula untuk usaha pertanian diubah menjadi sarana untuk usaha industri, sehingga tanah menjadi alat produksi bagi para pengusaha industri dan bukan sebagai sarana produksi subsistem bagi rakyat yang semula adalah pemilik tanah.
- 3) Pembangunan industri yang menghadirkan industri menimbulkan berbagai perubahan sosial di kalangan warga masyarakat di tempat industri tersebut berada. Perubahan sosial ditandai oleh munculnya nilai-nilai sosial baru yang bersifat individualisme dan maksimalisasi keuntungan dalam hubungannya dengan pemilik tanah. Akibatnya keberadaan fungsi sosial hak milik atas tanah sebagaimana dalam UUPA 1960 diharapkan pada perkembangan yang berbeda sehingga menggeser realitas sosial yang ada pada saat UUPA 1960 dibentuk. Realitas sosial ini misalnya, perilaku kebersamaan/gotongroyong,

- hidup dan berlakunya hukum adat dan masyarakat yang agraris kemudian digantikan oleh kegiatan sosial dan ekonomi warga masyarakat yang lebih berbasis.
- 4) Munculnya nilai-nilai sosial baru yang berbeda dengan nilai-nilai sosial lama yang dianut atau dalam UUPA 1960, menyebabkan kepemilikan atas tanah telah berorientasi menjadi hak individualnya semata sehingga kewajiban hukum sebagaimana diidealkan sebagai fungsi sosial menjadi berubah menipis bahkan dapat menghilangkan sama sekali.
 - 5) Munculnya realitas kepemilikan tanah yang bersifat individual dan telah mengabaikan fungsi sosialnya hak milik atas tanah, menandai perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah warga masyarakat.
 - 6) Tanah menjadi semakin dimensi ekonomis yang antara lain ditandai harga tanah yang semakin tinggi, dijadikan tanah sebagai objek spekulasi atau sebagai komoditas ekonomi yang dapat diperdagangkan dan mendasarkan pada kepentingan individualnya semata, yaitu dalam rangka memperoleh keuntungan individualnya.
 - 7) Dalam setiap pengadaan tanah melalui acara pembebasan tanah terjadi perkembangan dalam pelaksanaannya. Oleh penguasa fungsi sosial hak milik atas tanah sering diaktualisasikan sebagai identik dan fungsi kepentingan umum. Kongkritnya identik dengan fungsi kepentingan pembangunan, termasuk pembangunan industri. Sementara itu di pihak pemilik tanah, telah berubah menjadi fungsi individual dan berlanjut menjadi kebebasan penuh pemilik tanah untuk bebas mengapa sajakan tanah miliknya.
 - 8) Banyaknya penguasaan tanah oleh para pengusaha industri melalui pembebasan tanah, menyebabkan alih fungsi tanah pertanian ke fungsi industri. Hal yang demikian ini tampak dari semakin banyaknya tanah yang belum atau secara sengaja tidak dimanfaatkan sesuai perencanaan semula bahkan oleh pemiliknya sengaja ditelantarkan sehingga fungsi sosial hak milik tanah tidak diaktualisasikan.

Mengenai bentuk atau wujud perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah pada fungsi individual antara lain ditemui sebagai berikut :

1. Dalam bentuk perubahan tata guna tanah atau alih fungsi tanah yaitu dari tanah pertanian ke tanah industri;
2. Tanah lebih dimaknai sebagai fungsi ekonomi semata sehingga tanah berubah menjadi komoditas ekonomi atau komoditas perdagangan. Tanah menjadi barang yang dijadikan sebagai objek spekulasi demi keuntungan ekonomi semata.
3. Akses perolehan tanah menjadi lebih ditentukan oleh mekanisme pasar dan menyebabkan munculnya para spekulasi tanah sehingga banyak pemilik tanah yang sengaja menelantarkan tanahnya untuk investasi demi tujuan yang lebih menguntungkan secara ekonomi semata.

Secara khusus penulis tertarik untuk meneliti tentang kemungkinan adanya kesenjangan antara yang di hukumkan dan yang senyantanya mengenai fungsi sosial hak milik atas tanah di Kendari Sulawesi Tenggara saat ini yang mulai berkembang dimana kesenjangan antara substansi hukum Negara dan moral hukum rakyat khususnya para perencana dan pelaksana pembangunan industri dalam menentukan kebijakannya.

Berdasarkan permasalahan diatas maka tujuan penelitian ini adalah untuk erubahan hukum positif mengenai industrialisasi dan perubahan sosial hak atas tanah, apakah sudah diadopsi dan mengetahui konsistensi peraturan perundang-undangan berdasarkan hierarkinya dalam hukum pertanahan.

B. Metode

Penelitian ini bersifat yuridis normative. Penelitian hukum normatif adalah meneliti hukum sebagai norma positif as it is written in the book (Wignyosoebroto, 2002). Penelitian yuridis normative yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif (Ibrahim, 2006) yaitu norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, yang terdiri dari Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peratran Menteri Negara/ Kepala Bsdan Pertsnahan Nasional, Keputusan Menteri dan Keputusan Pengadilan.

Pendekatan sejarah digunakan untuk mengetahui latar belakang fungsi sosial, data yang dikumpulkan dalam penelitian ini berasal dari data sekunder yang mencakup bahan hukum primer dan sekunder.²¹ Dalam penelitian ini penulis akan menulis berdasarkan peraturan perundang-undangan bidang Hukum Pertanahan/Agraria yang terdiri dari Undang-undang, Peraturan pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah. Untuk memperoleh bahan hukum sekunder penulis akan meneliti dan menganalisa tulisan-tulisan yang berkaitan dengan fungsi sosial hak atas tanah dan perubahan fungsi menjadi industri. Sebagai data penunjang akan dilakukan wawancara dari narasumber dalam klarifikasi dan pengayaan atas bahan sekunder yang sudah ada.

Analisa yang digunakan adalah analisis secara yuridis yakni terhadap data yang diperoleh atau pun yang dihimpun dengan cara sebagaimana diuraikan diatas, disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisis secara kualitatif Norma- norma positif yang merupakan tujuan kepastian hukum dianalisis untuk mengetahui nilai kemanfaatannya. Analisis normatif yang akhirnya dapat menunjukkan apakah hukum yang baik ini benar-benar dapat memberikan manfaat kepada banyak masyarakat/orang. Metode ini diharapkan dapat mengantarkan penulis kepada kajian yang mendalam atas konsepsi perubahan fungsi sosial yang ada di dalam masyarakat Indonesia. Dari hasil kajian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi perkembangan Hukum pertanahan di masa mendatang.

C. Hasil dan Pembahasan

Industrialisasi Dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah

Hukum tertulis yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan selalu herisikan perumusan kebijakan penguasa yang berkuasa pada waktu dibuatnya peraturan perundang-undangan tersebut. Hukum tidak mempunyai kedudukan otonom. Hukum dalam kenyataannya berfungsi pelayanan, yaitu merumuskan dan memberikan landasan hukum bagi sah berlakunya dan pelaksanaan kehendak/kebijakan penguasa yang bersangkutan. Dengan dirumuskannya secara tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang memenuhi syarat konstitusional terciptalah kepastian hukum. Meskipun demikian, menurut falsafahnya, penerapannya selain memberikan kepastian hukum harus juga mewujudkan keadilan.

Tanah adalah permukaan bumi yang dalam penggunaannya meliputi pula tubuh bumi dan air, beserta ruang angkasa yang ada diatasnya sebatas diperlukan untuk kepentingan yang berlangsung berhubungan dengan penggunaan tanah tersebut Pasal 4 ayat (1) dan (2) UUPA). Sesuai dengan dasar yang diletakan oleh hukum pertanahan nasional (UUPA) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UUPA, maka semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Adanya ketentuan dasar tersebut, antara lain bahwa hak atas tanah apa pun termasuk hak milik yang ada pada seseorang atau badan hukum tidak dibenarkan apabila tanahnya dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi. Lebih-lebih apabila dipergunakan atau tidak dipergunakan tanah tersebut akan menimbulkan kerugian bagi masyarakat luas.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya sehingga bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Akan tetapi, ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum. Kepentingan umum/masyarakat dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi sehingga pada akhirnya akan tercapai

tercapai tujuan pokok yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi seluruh rakyatnya (Pasal 2 ayat (3) UUPA).

Kelemahan pokok substansi fungsi sosial tersebut yakni :

1. Selalu mengandung perumusan-pemmusan tujuan yang terlalu ideal. Konsep sosialisme Indonesia yang mendasar pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya :
 - a. Untuk keperluan Negara;
 - b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya sesuai dengan dasar Ketuhanan yang Maha Esa;
 - c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan, kesejahteraan dan lain-lain;

- d. Untuk keperluan memperkembangkan produksi perikanan peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu:
 - e. Untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan (pasal 14 UUPA 1960) yang merupakan asumsi konsepsi itu. Hal itu merupakan contoh yang jelas.
2. Fungsi sosial yang bermula dan erat kaitannya dengan konsep kepentingan umum adalah cara berpikir yang terlalu menyederhanakan persoalan. Cara yang demikian ini menyebabkan timbulnya pandangan hiram putih, yakni antara yang buruk dan yang baik, antara yang benar dan yang salah.
 3. Konsep ini terlalu optimistis sehingga cenderung mengabaikan kenyataan yang memang selalu terjadi interaksi antara kepentingan individual dan kepentingan umum. Konsekuensinya fungsi sosial hak milik atas tanah bukan hanya mengatur masalah tanah tetapi kemudian bergeser menjadi masalah sosial, politik, bahkan cenderung dapat sebagai alasan faktis untuk menafsirkan bahwa hak milik atas tanah bukan bersifat individual semata sehingga membuka jalan kemudahan untuk melakukan pembebasan tanah.
 4. Dengan diadopsinya fungsi sosial hak milik atas tanah UUPA 1960, berarti terdapat kewajiban bagi pemilik tanah untuk mempergunakan tanah miliknya sesuai dengan keadaan tanahnya, serta sifatnya dan tujuan pemberian haknya. Kewajiban tersebut misalnya kewajiban pemilik tanah untuk memelihara dengan sebaik-baiknya agar tanah bertambah kesuburannya dan kewajiban untuk memanfaatkan tanah miliknya sesuai dengan peruntukannya. Ditentukan juga bahwa apabila kewajiban tersebut sengaja diabaikan, maka dapat mengakibatkan hapus atau batalnya hak yang bersangkutan.
 5. Di samping itu, fungsi sosial hak milik atas tanah juga mengandung pengertian kalau ide bahwa tanah bukanlah suatu barang komoditas perdagangan meskipun dimungkinkan bahwa tanah yang dipunyai/dimiliki oleh seseorang atau badan hukum dapat dijual. Mengenai masalah tanah dalam kaitannya dengan masalah komoditas perdagangan, para ahli mengatakan bahwa munculnya penyediaan tanah oleh perusahaan kawasan industri (Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri), penyediaan tanah oleh apa yang disebut kawasan siap bangun (UU No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman LN 1992-23 TLN 3469), harus dipandang sebagai perbuatan yang bukan suatu perdagangan tanah. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa kegiatan tersebut semata-mata hanya sebagai usaha mempermudah pembangunan/pendirian industri dan perusahaan-perusahaan perumahan dalam memperoleh tanah yang diperlukan, termasuk sarana dan prasarana yang bersangkutan.
 6. Meskipun fungsi sosial hak milik atas tanah tidak menghendaki dijadikannya tanah sebagai objek investasi semata, tetapi bersamaan dengan pembangunan berbagai industri menyebabkan kebutuhan pengadaan tanah semakin meningkat. Sejak saat inilah fungsi sosial hak milik atas tanah dan tujuan-tujuan yang ingin dicapai menjadi tidak efektif dan rumusan normatif semata yang berbeda dengan kenyataan sosial. Dengan kata lain fungsi sosial isinya menjadi berubah. Perubahan antara lain ditandai kecenderungan para pemilik tanah memaknai tanahnya sebagai hak individualnya semata. Konsekuensinya pemilik tanah mempunyai kebebasan untuk menggunakan atau sebaliknya tidak menggunakan tanah miliknya. Disamping kebebasan menggunakan atau tidak menggunakan, perubahan ditandai juga adanya kenyataan tentang bentuk pemberian ganti rugi pembebasan tanah. Yang penting umum yang baik diberikan pemerintah maupun swasta yakni uang tunai. Nilai-nilai lain, misalnya lokasi hubungan sosial antar penduduk, nilai monmentualnya, bukan bagian pertimbangan pemberian ganti rugi. Ini berbeda dari kriteria dalam Inpres Nomor 9 Tahun 1973 dan PP Nomor 39 Tahun 1973 yang menggariskan kebijakan bagi mereka yang dipindahkan karena tanahnya dibebaskan, dapat dijalankan kegiatan seperti semula sehingga menjamin kestabilan ekonominya dan dapat mencari nafkah kehidupan yang layak.

Industrialisasi sebagai prioritas pembangunan nasional, menyebabkan perubahan sosial, misalnya perubahan pola interaksi sosial dalam kaitannya dengan penguasaan. Pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Adanya perubahan-perubahan ini menyebabkan keberadaan UUPA 1960 dihadapkan pada perkembangan sosial, ekonomi dan politik yang berbeda dengan realitas sosial yang ada dan mendasari pembentukan UUPA pada waktu itu, diantaranya :

- 1) Nilai kebersamaan atau gotong royong yang kemudian menjadi pilihan dasar dari setiap usaha dibidang keagrriaan ;

- 2) Pengaruh hukum adat dalam penetapan prinsip atau asas-asasnya karena hukum adat masih hidup dan berlaku dalam masyarakat;
- 3) Ciri kehidupan masyarakat yang bersifat agraris yang mewarnai orientasi ketentuan-ketentuan dan tujuannya yakni peningkatan kesejahteraan petani;
- 4) Kondisi politik pemerintah yang masih memerlukan penanganan secara sentralistik yang kemudian mewarnai pelaksanaan kewenangan dari hak menguasai Negara.

Pada dasarnya industrialisasi menciptakan nilai-nilai sosial yang semakin mengarah pada individualisme dan ideologi pembangman. Dalam kegiatan ekonomi semakin kapitalis, sehingga mendasarkan persaingan dan maksimalisasi keuntungan. Secara sederhana tujuan ekonomi kapitalis adalah uang sehingga semakin kuat kedudukannya di pasar dan secara terbuka menempatkan kepentingan egoistik yaitu kepentingan untuk memperoleh keuntungan sendiri.

Hukum adat dan keberadaan masyarakat yang menghayati dan memberlakukannya cenderung semakin terabaikan. Mereka dianggap tidak kontributif terhadap ideologi pembangunan, kegiatan sosial dan ekonomi yang berbasis perkotaan yang semakin berkembang. Perkembangan masyarakat bukan hanya sebagai kendala munculkan UUPA 1960, sekaligus lebih bersifat tuntutan adanya penyesuaian substansinya. Perkembangannya menciptakan kesenjangan antara apa yang diharapkan UUPA 1960 dengan pelaksanaannya. Kesenjangan yang baik dalam tatanan normatif, kesenjangan ditandai ketidakkonsistennya antara amanat dan semangat prinsip-prinsip UUPA 1960 dengan penjabarannya dalam berbagai peraturan dalam pelaksanaannya.

Dalam tataran empirisnya, kesenjangan ditandai oleh upaya mengubah struktur penguasaan tanah, tidak dilaksurualiein secara efektif. Dalam tataran normatif dapat ditunjukkan adanya sejumlah peraturan pelaksanaan yang mencerminkan adanya ketidakkonsistennya, misalnya :

1. Pemberian tanah yang sangat luas kepada pengusaha di sektor perkebunan, kehutanan dan properti sehingga menimbulkan akumulasi penguasaan tanah;
2. Ketentuan yang mendorong pemahaman bahwa tanah itu merupakan komoditi dan mengabaikan nilai lainnya seperti nilai religious dan fungsi sosial atas tanah;
3. Ketentuan yang mendorong pengabaian terhadap hak-hak tradisional atas tanah masyarakat adat;
4. Peraturan yang memberi peluang terjadinya pengabaian dan kemerosotan kesejahteraan pemegang hak atas tanah yang terkena pengambilalihan untuk kepentingan pembangunan.

Sementara itu dalam tataran empiris kurang berhasil itu terkait dengan kebijakan makro pembangunan pemerintah orde baru sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 yang diubah dan disempurnakan dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1968 yang kemudian diubah dan disempurnakan dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1971 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri yang diorientasikan pada pertumbuhan ekonomi.

Industrialisasi membutuhkan tanah bahkan dalam jumlah yang relatif luas, sehingga menyebabkan perubahan-perubahan fisik penggunaan tanah. Perubahan-perubahan fisik tersebut merupakan kelanjutan pandangan yang berbeda dari yang dikehendaki teks normatif-positistik. pandangan ini misalnya mengenai nilai tanah yang menekankan nilai ekonomis semata dan tidak lagi dilihat sebagai faktor produksi melainkan sebagai sarana investasi dan spekulasi. Globalisasi ekonomi juga melahirkan tuntutan menghilangkan batas kebangsaan. Dalam kepemilikan tanah, berupa kebijakan pemilikan tanah dan peralihan hak atas tanah menjadi berdasar mekanisme pasar. Ini menyebabkan timpangnya pemilikan tanah, kemunduran kualitas tanah, berkurangnya akses rakyat untuk memiliki dan memanfaatkan tanah, meningkatnya konflik pertanahan serta terdesaknya hak ulayat masyarakat adat.

Industrialisasi berimplikasi pada perubahan tata guna tanah dari tanah pertanian ke industri, tanah sebagai barang komoditas untuk diperdagangkan sehingga muncul para spekulasi tanah. Perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah juga ditandai banyaknya tanah terlantar. Pada prinsipnya tanah terlantar terjadi karena kuatnya pemilik tanah menganggap tanahnya sebagai hak individual. Pemilik bebas berbuat apa saja terhadap tanahnya apabila dipandang lebih menguntungkan.

Dalam UUPA 1960 terdapat pasal-pasal yang mengatur tanah terlantar, yaitu Pasal 27, 34 dan 40. Pasal-pasal ini ada prinsipnya menentukan bahwa hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan dapat hapus apabila tanah telah ditelantarkan. Dalam tataran normatif terjadi persoalan yakni bahwa pasal-pasal tersebut terlalu abstrak untuk pedoman menertibkan tanah

yang ditelantarkan. Penjelasan Pasal 27 UUPA menyebutkan tanah ditelantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari haknya. Penjelasan singkat ini sulit dijadikan pedoman melakukan penertiban tanah terlantar. Kata sengaja dalam Pasal 27 perlu penjelasan lebih lanjut. Tanah terlantar dapat terjadi pada tanah yang hak secara perseorangan, secara bersama-sama maupun oleh badan hukum. Tidak adanya kriteria yang jelas mengenai tanah terlantar, menyebabkan ketentuan tanah terlantar belum/tidak dapat diterapkan. Caranya, dapat dengan merumuskan ulang kriteria yang jelas mengenai tanah terlantar atau melakukan inventarisasi tanah terlantar sehingga UUPA 1960 diterapkan.

Faktor yang menyebabkan ditelantarkannya tanah dapat bermacam-macam. Bahkan tidak selalu harus dipersalahkan pada pemegang haknya. Untuk itu perlu kebijakan menertibkan dan mendayagunakan tanah-tanah terlantar. PP Nomor 36/1998 dan PMNA/Kepala BPN No. 3 Tahun 1998 perlu ditegaskan dengan maksud tanah-tanah terlantar dapat dimanfaatkan dan berdaya guna. Apabila kebijakan tersebut tercapai, tertib penggunaan dan pemeliharaan tanah terpenuhi sehingga tercapai kemakmuran yang sebesar-besarnya untuk rakyat sesuai amanat Pasal 33 ayat (3) LIUD 1945 (Tahardjo, 1977).

Tahun 1982 Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Intruksi Nomor 2 Tahun 1982 tentang Penertiban Tanah di Daerah Perkotaan yang dikuasai oleh Badan Hukum atau Perseorangan yang Tidak Dimanfaatkan atau Ditelantarkan. Instruksi ini merupakan perangkat peraturan sebagai upaya menertibkan dan memanfaatkan tanah-tanah terlantar dengan memerintahkan kepada daerah tingkat II untuk

melakukan inventarisasi terhadap tanah-tanah terlantar di wilayahnya. Dalam praktiknya intruksi tersebut gagal dioperasikan. Ini artinya fungsi sosial hak-hak milik atas tanah yang tidak membolehkan ditelantarkannya tanah, belum/tidak berlaku efektif. Kegagalan intruksi dalam mencapai tujuan mengaktualisasi fungsi sosial hak milik atas tanah tidak didasari perekaman yang baik mengenai kenyataan yang ada di masyarakat. Menelantarkan tanah dipandang sebagai hak individualnya, sehingga semakin banyak bidang tanah oleh pemiliknya sengaja ditelantarkan untuk investasi.

Meskipun penentuan tanah/lahan kawasan industri merupakan tugas dan wewenang pemerintah daerah namun terdapat ketentuan yang berbeda bahkan kontroversial. Penyebab ketentuan tersebut memberi wewenang kepada pemerintah pusat c.q. Menteri Perindustrian, yaitu Pasal I Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1986 tentang Pengaturan, Pembinaan dan Pengembangan Industri berada ditangan Presiden yang pelaksanaannya diserahkan pada Menteri perindustrian. Disamping PP, untuk mengatur hal yang sama dijumpai Keputusan Presiden Nomor 98 Tahun 1993 tentang Perubahan Keputusan Presiden RI Nomor 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri. Pasal 3 menyebutkan :

"Kewenangan pengaturan, pembinaan dan pengembangan kawasan industri berada pada Menteri Perindustrian dan dalam rangka memperlancar upaya untuk menyediakan lokasi dan kapling industri siap bangun, Menteri Perindustrian melatkan koordinasi dalam hal :

(a) pengalokasian tanah perencanaan dan penetapan syarat-syarat pembangunan serta pengoperasian, penyediaan sarana penunjang dan pemberian kemudahan yang diierlukan; (b) pengendalian dan pengembangan kawasan peruntukan industri.

Adanya berbagai ketentuan ini berakibat ketidakjelasan mengenai tugas dan wewenang dalam perencanaan kawasan industri. Ketidakjelasan itu adalah apakah berada di pemerintah daerah atau Menteri perindustrian.

Pasal 6 UUPA 1960 menyatakan fungsi sosial hak atas tanah. Melalui ketentuan tersebut sebenarnya kita telah meletakkan konsep bahwa dalam diri hak seseorang atas tanah tercakup juga hak masyarakat. prrngsi sosial mengandung arti

bahwa setiap hak atas tanah yang ada pada seseorang tidak dibenarkan untuk digunakan semata-mata demi kepentingan pribadi, lebih-lebih apabila merugikan masyarakat. Penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaan, sifat dan haknya sehingga bermanfaat baik bagi dirinya maupun bagi masyarakat dan Negara. Tanah harus dipelihara dengan baik ditambah kesuburannya serta dicegah dari kerusakan-kerusakannya.

Bumi, air, kekayaan alam dan ruang angkasa adalah hak seluruh bangsa Indonesia yang merupakan kekayaan nasional, bukan milik orang perorangan atau segelintir kelompok masyarakat. Bagi pemilik, hak atas tanah di Indonesia harus melihat haknya dalam kerangka yang demikian tersebut, yaitu dalam kerangka hak seluruh bangsa. Oleh karena itu, setiap tanah yang dikuasai dengan sesuatu hak harus mengandung fungsi sosial. Hal ini berarti tidak

dikuasai secara absolut dan mutlak melainkan di dalam penggunaannya dibebani dengan kepentingan umum. Penggunaan tanah yang dapat merugikan kepentingan umum dilarang. Dengan kata lain, penggunaan tanah harus bermanfaat bagi kepentingan umum, sehingga pemilikan, peruntukan dan penggunaan hak-hak atas tanah dilandasi dengan asas produktivitas, dijarnin kelestariannya dan dimiliki secara merata oleh seluruh Rakyat (fauzi, 1999).

Industrialisasi telah membawa berbagai perubahan politik agrarian dari populisme menuju kapitalisme. Proses awal berkembangnya kapitalisme ditandai dua ciri transformasi yaitu (1) kekayaan alam diubah menjadi modal dalam ekonomi produksi kapitalis dan (2) kaum petani diubah menjadi buruh upahan. Dalam konteks perkembangan sektor agrarian tanah berubah dari alat produksi substansi rakyat menjadi alat produksi bagi organisasi produksi kapitalis. Sejat awal terdapat consensus di antara pendukung orde baru tentang perlunya stabilisasi, rehabilitasi dan pembangunan ekonomi gaya kapitalis. Koalisi pendukung orde baru menolak populisme (sosialisme ala Indonesia) yang akan mengubah struktur sosial ekonomi secara secara radikal (Fauzi, 1999). Kemudian sebagai tandingan terhadap strategi populisme yang dianut orde lama ditetapkan ideologi baru yaitu pembangunanisme yang merupakan wajah banar dari kapitalisme. Pada sektor agraria program pembangunan kapitalis tersebut berupa revolusi hijau, eksploitasi hutan dan agro industri. Program-program tersebut pada gilirannya memperkuat dan mengembangkan basis ekonomi kelompok-kelompok yang menjadi tulang punggung orde baru (Fauzi, 1999). Politik agraria yang dibangun orde baru sebagai realisasi otoriterisme meniadakan masalah land reform sebagai masalah teknis. tidak menjadikan tanah sebagai dasar pembangunan melainkan menjadi masalah rutin birokrasi pembangunan. Kelanjutannya meskipun UUPA 1960 masih berlaku, namun posisinya diabaikan dan tidak lagi menjadi induk dari seluruh peraturan yang berlaku di bidang agraria. Aturan-aturan teknis agraria yang mendukung strategi pembangunan kapitalis misalnya, dikembangkan melalui berbagai kebijakan tentang pembebasan/pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Kebijakan tersebut pada akhirnya menyebabkan perubahan makna fungsi sosial hak milik atas tanah. Perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah beserta perubahannya terjadi di kalangan warga masyarakat sekitar industri. Fungsi Hak atas tanah yang mewajibkan untuk mempergunakan tanah sesuai keadaannya tak pernah efektif Implikasi secara makro pembangunan di Indonesia difokuskan pada hal-hal yang bersifat material semata sehingga pengembangan industri menempati prioritas yang utama. Sebagai kelanjutan munculnya berbagai pembangunan industri dengan permasalahannya. Di samping menimbulkan berbagai permasalahannya yang berhubungan dengan dukungan kualitas sumber daya manusia, pembangunan berbagai industri membawa dampak negatif. Misalnya berdampak pada lingkungan, sosial budaya pergeseran nilai-nilai, pandangan hidup dan orientasi keberhasilan pembangunan. Perubahan-perubahan yang dapat diamati adalah semakin tingginya mobilitas sosial, peranan pendidikan dan sikap hidup modern di kalangan warga setempat

setempat. Keberhasilan pembanguana yang berorientasi pada pembangunan berbagai industry membufuhkan tersedianya tanah secara materiil menempatkan Negara dalam kekuatan politis-ekonomis. Namun di sisi lain keberhasilannya melahirkan berbagai jenis sengketa tanah dengan akses-aksesnya yang berlangsung dalam frekuensi dan intensitas yang mengkhawatirkan.

Dari berbagai pelanggaran dapat dipandang sebagai cerminan sikap hidup individualistis, ketimpangan distribusi pemilikan tanah, terjadinya dehumanisasi yang melahirkan konflik-konflik kepentingan. Terjadinya berbagai permasalahan di bidang tanah. Misalnya sulitnya mengaktualisasikan fungsi sosial hak milik atas tanah untuk tetap menjamin keseimbangan kepentingan individu dengan kepentingan pembangunan. Prinsip keseimbangan yang diidealkan fungsi sosial berkenaan industrialisasi tidak mungkin dicapai atau dijalankan.

Berhentinya fungsi sosial hak milik atas tanah antara lain ditunjukkan dari kenyataan (1) intensitas industrialisasi semakin menyulitkan pengadaan tanah dan kecenderungan pemilik tanah memaknai tanahnya dari nilai ekonomisnya semata. Tanah lebih dijadikan sebagai barang komoditas perdagangan, sehingga lebih banyak dikuasai oleh mereka yang bermodal;(2) intensitas industrialisasi menuntut penyediaan tanah yang relatif luas untuk pembangunan industri, sehingga menyebabkan proses pemaksaan alih fungsi tanah dari pertanian ke industri. Lebih lebih praktik perijinan memungkinkan alih fungsi tanah berdasar rencana tata ruang wilayah (RTRW). Alasannya demi kepentingan umum/pembangunan, sehingga terjadi pergeseran kebijakan pertanahan dari populis ke kapitalistis yang menempatkan tanah sebagai

fungsi ekonomi aksesnya diserahkan pada mekanisme pasar. Industrialisasi menjauhkan makna kongkret fungsi sosial hak milik atas tanah menurut UUPA 1960 (3) industrialisasi meyeebabkan banyaknya pemanfaatan atau penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan rencana peruntukannya. Misalnya dengan cara menelantarkan tanah miliknya untuk dijadikan sebagai investasi, dan (4) industrialisasi menyebabkan spekulasi dan manipulasi tanah dengan cara pemilikan tanah uantuk diinvestasikan demi meraih keuntungan individu semata.

D. Kesimpulan

Kesimpulan

Membuktikan bahwa dikalangan warga masyarakat sekitar industri, telah terjadi pembahan fungsi sosial hak milik atas tanah. Perubahan yaitu menuju konsep individu semata, sehingga hak milik atas tanah di kalangan warga masyarakat sekitar industri tidak lagi berdasarkan fungsi sosial. Terjadi perubahan dikarenakan pembangunan berbagai industri di lingkungan warga masyarakat selalu menghadirkan berbagai permasalahan tersendiri

Saran

Mengingat fungsi sosial hak milik atas tanah dalam teks normatif-positivistik tidak lagi fungsional, maka setiap pembebasan tanah untuk pembangunan industri dan lainnya perlu segera ditetapkan standar yang jelas mengenai ganti rugi yang layak misalnya berdasarkan harga pasar dan seharusnya bersikukuh mendasarkan pada konsep kepentingan umum sebagai identik fungsi sosial Dengan cara ini akan lebih mencapai keseimbangan antara kepentingan individual pemilik tanah dengan kepentingan umum sehingga pemilik tanah menjadi terlindungi.

E. Referensi

- Abdurrahman. (1996). *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Beilharz Peter (ed). (2002). *Sosial Theory: A Guide to Central Thinker*, Cetakan I diterjemhkan oleh Sigit Jatmiko, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Boedi, H. (1992). *Pembebasan Tanah, Kendala dan Alternatifnya*, Makalah Seminar Nasional "Penanganan Kasus Pertanahan Di Indonesia, Jakarta, Unversitas Taruma Negara/IPHI.
- . (1995). *Kasus-kasus Pengadaan Tanah Dalam Putusan Pengadilan*, Makalah Disampaikan Pada Pendalaman Materi Hukum Hakim Tinggi Peradilan Umum, Bandung tanggal 13-17 Februari.
- Breman, J, C. (1997). *Menjinakan Sang Kuli*, Jakarta, Pustaka Utama.
- Chadhoke, N. (1995). *The State and Civil Society: Explorations in Political Theori*, (New Delhi, Sage Publications India Pvt Ltd.
- DahRendrof, R. (1986). *Konflik dan Konflik Dalam Masyarakat Industri, Sebuah Analisis Kritik*, Jakarta, Rajawali.
- Darmodihardjo, Darji dan Shidarta. (2004). *Pokok-pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Cetakan Kelima, Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Fauzi, N. (1999). *Petani dan Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Fuyukama, F. (2000). *The Great Disruption, Human Nature and Reconstitution of Social Order*, London, Profile Books.
- . (1999), *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jilid I Hukum Tanah Nasional, Jakarta: Djambatan.
- Hartono, S. (1991). *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung, Alumni.
- Herlambang, P. (2001). *Penindasan Atas Nama Otonomi*, Yogyakarta, YLBHI Pustaka Pelajar.
- Ibrahim, J. (2006). *Theori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Cet. I, Malang: Bayumedia Publishing.
- Jeremy, B. (1984). *An Introduction To The Principles of Moral and Legistlation*, New York : Hafner Publishing.
- Kasryno, F, Dkk. (2000). *Srategi Pembangunan Pertanian Yang Berorientasi Pemerataan di Tingkat Petani, Sektoral dan Wilayah dalam Prosding Perspektif Pembangunan Pertanian*

- dan Pedesaan dalam Era Otonomi Daerah*, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian dan Kehutanan, Jakarta.
- Kameo, D. (2003). *Daniel, Rekonstruksi Model Pembangunan Wilayah Berdasarkan Pendekatan Empirik: Pengamalan Daerah Nusa Tenggara Timur*, FE Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, Satya Wacana Press.
- Kuntowidjojo. (1983). *Industrialisasi dan Dampak Sosialnya*, Prisma, No. 7 tahun XII Juli.
- (1993). *Radikalisasi Agraria*, Yogyakarta: Bentang Intervisi Utama.
- Mansour, F. (2001). *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Lauer, R. H. (1978). *Perspectives on Social Change*, Boston, Allyn and Bacon Inc.
- Neera, C. (1995). *The State and Civil Society; Exploration in Political Theori*, New Delhi, Sage Publication India Pvt Ltd.
- Nursyahbani, K. (1989). *Lembaga Pembebasan Tanah Dalam Hukum dan Sosial*, dalam Prisma, No. 4.
- Munzer, S. R. (1990). *Theory of Property*, Cambridge Studies in Philosophy and Law, Cambridge University, Press.
- Rahardjo, S. (1977). *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial bagi Pengembangan Ilmu Hukum Bandung*, Alumni.
- Soekanto, S. (1988). *Efektivikasi Hukum dan Peranan Sanksi*, Remaja Karya, Bandung.
- Tjonronegoro, S. M., & Wiradi, G. (1984). *Dua Abad Penguasaan tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Yayasan Obor, Jakarta.
- Veeger, KJ. (1993). *Realitas Sosial: Refleksi Filsafat Sosial Atas Hubungan Individu-Masyarakat Dalam Cakrawala Sejarah Sosiologi*. Gramedia Pustaka, Jakarta.
- Wiradi, G. (2000). *Reformasi Agraria sebagai basis Pembangunan dalam Era Otonomi Daerah dalam Prosding. Perspektif Pembangunan Pertanian dan Pedesaan Dalam Era Otonomi Daerah* Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian dan Kehutanan, Jakarta.
- Wignyosoebroto, S. (2002). *Hukum. Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya* Cetakan Pertama. Elsam dan Huma, Jakarta
- Yusriyadi. (2003). *Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah (Analisis Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah DI Kalangan Warga Masyarakat Sekitar Industri)*, Disetasi, Unpublished.
- Yustika, A. E. (2000). *Industrialisasi Pinggiran*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.